

# Il PR FSE+ Sardegna 2021-2027 al servizio della dignità

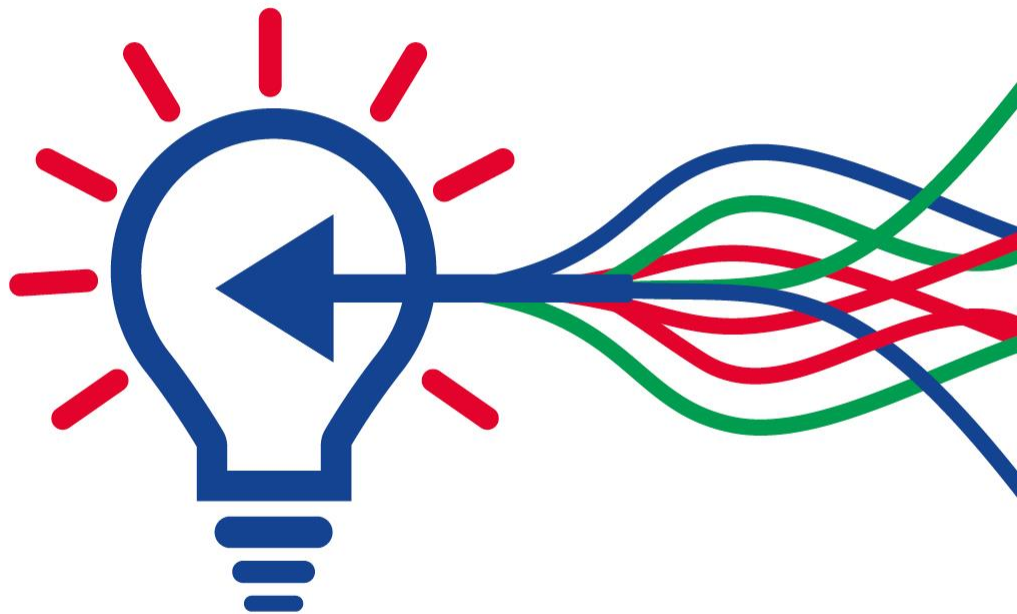
## Gli strumenti di finanza inclusiva del Fondo Sociale Europeo

5 dicembre 2022



# Roberto Doneddu

Direttore Autorità di Gestione  
FSE  
Regione Autonoma della  
Sardegna



## La finanza inclusiva nell'attuazione delle politiche comunitarie

Gli strumenti di ingegneria finanziaria (SF) hanno assunto negli anni una crescente rilevanza nelle strategie di attuazione delle politiche comunitarie

I Regolamenti UE attestano l'importante ruolo moltiplicatore sui Fondi SIE degli strumenti finanziari grazie al **principio rotativo** che conferisce loro una sostenibilità di lungo termine

Tra le regioni, la Sardegna può considerarsi pioniera nell'aver considerato le opportunità inclusive offerte da tali strumenti, grazie alla **DGR n. 53/61 del 4.12.2009** che istituiva il **Fondo Microcredito FSE** per facilitare l'accesso al credito da parte di soggetti svantaggiati

Si riteneva che le azioni di microcredito potessero avere effetti significativi per **contrastare la crisi economica** allora in atto, contribuendo in maniera significativa a mantenere i livelli occupazionali e ad innalzare l'occupabilità nella regione

Il **Programma Operativo 2007-2013** ha molto investito sugli strumenti di finanza inclusiva per attivare iniziative di contrasto al deteriorarsi del quadro socioeconomico regionale.



In avvio di programmazione gli indicatori del mercato del lavoro non erano incoraggianti: il tasso di attività, già notevolmente più basso della media europea, risultava in ulteriore flessione e la componente femminile risultava la più penalizzata

I tassi di occupazione e disoccupazione mostravano segnali positivi restando comunque ben distanti delle medie europee e destavano particolare preoccupazione le dinamiche di accesso al mercato del lavoro di donne e giovani

Il Quadro di Coerenza Strategica del POR FSE 2007-2013 prevedeva per l'**Asse III «Inclusione sociale»** una dotazione di **109,3 M€** e un solo Obiettivo Specifico: sviluppare percorsi integrati e migliorare l'inserimento o reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, combattendo ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro

Il **primo Avviso per il Fondo Microcredito** veniva pubblicato il **26.05.2010** con una dotazione iniziale di **30 M€**; ad esso sarebbero seguiti altri Avvisi. La crescente attenzione da parte dei destinatari ha spinto la Regione a programmare una serie di strumenti di finanziari a finalità inclusiva nel corso dell'intera programmazione



# La finanza inclusiva nell'attuazione delle politiche comunitarie – Il POR FSE 2007-2013

A partire da tale programmazione la Regione ha focalizzato la scelta di dotarsi di strumenti rotativi, in grado di sostenersi o addirittura generare risorse disponibili per gli obiettivi di sviluppo del PO e del territorio.

Nel periodo di operatività del POR FSE 2007-2013 sono stati istituiti **4 Fondi di ingegneria finanziaria a valenza inclusiva** con una dotazione finanziaria complessiva di oltre **121 M€** rivolti a una platea articolata di destinatari

- Fondo **MICROCREDITO**
- Fondo **PISL – POIC**
- Fondo **Sviluppo sistema Cooperativistico**
- Fondo **Finanza Inclusiva**

Per tutti i fondi la Regione ha individuato il soggetto gestore nella **Società Finanziaria regionale SFIRS**, in considerazione della sua natura di Intermediario Finanziario ex art. 106 del TUB e soggetto *in house* avente la finalità istituzionale di concorrere allo sviluppo economico e sociale del territorio contribuendo all'attuazione dei piani e dei programmi della Regione Autonoma della Sardegna

# La finanza inclusiva nell'attuazione delle politiche comunitarie – Il POR FSE 2007-2013

	Microcredito	PISL - POIC	Finanza inclusiva	Cooperative
Tipologia	Erogazione prestiti fino a 25.000 Euro (microcrediti)  Tasso di interesse nullo	Erogazione prestiti (microcrediti fino a € 25.000)  Mutui e incentivi rimborsabili a tasso di interesse nullo	Rilascio di controgaranzie e di garanzie dirette per accedere alle anticipazioni	Prestiti partecipativi
Target Destinatari	<b>Soggetti con difficoltà di accesso al credito</b> per avvio d'impresa o di nuovo investimento (anche con avvisi dedicati come ad esempio quello rivolto ai lavoratori espulsi dal settore tessile)	<b>PISL</b> - <b>Soggetti non bancabili</b> - Soggetti economici (nuovi imprenditori, cooperative sociali, ecc) che vogliono avviare investimenti nei Comuni interessati  <b>POIC</b> Imprenditori che operano nei Comuni selezionati (che abbiano adottato il Regolamento di incentivi all'imprenditorialità e/o sgravi fiscali su imposte comunali)	<b>Soggetti con difficoltà di accesso al credito</b> , beneficiari di contributi o finanziamenti pubblici per la cui erogazione è richiesta da parte della PA una polizza fideiussoria o fideiussione bancaria	<b>Cooperative con difficoltà di accesso al credito</b>
Dotazione finanziaria	<b>78,5 M€</b>	<b>28,7 M€</b>	<b>7,5 M€</b>	<b>6,7 M€</b>

Il **Programma Operativo 2014-2020**, avvalendosi delle esperienze del precedente settennio, ha continuato a ricorrere agli strumenti di finanza inclusiva a sostegno di un quadro socioeconomico regionale ancora critico

Il mercato del lavoro regionale, per qualche tempo in linea con l'andamento congiunturale del Paese, aveva subito un brusco ridimensionamento nel 2013, con un calo del tasso di partecipazione del 2,6% per la contrazione del tasso di attività sia della componente maschile sia di quella femminile

Il tasso di occupazione 20-64 anni si attestava il 3,6% al di sotto del precedente anno 2012 e circa l'8% al di sotto della media nazionale

Il tasso di disoccupazione, pur non discostandosi molto dall'andamento medio nazionale, cresceva comunque con ritmi del 2% all'anno

Il tasso di disoccupazione giovanile nel 2013 toccava il 54,2% a fronte di un dato medio nazionale del 40% e del 51,6% registrato nell'area del Mezzogiorno

Il **peggioramento delle condizioni economiche dei soggetti più a rischio** era reso evidente dall'indice di povertà regionale che attestava tale stato per il 25,3% del totale delle famiglie residenti, con una media nazionale ferma al 15,8%

## La finanza inclusiva nell'attuazione delle politiche comunitarie – Il POR FSE 2014-2020

A causa dell'uscita della Sardegna dalle regioni con maggiore ritardo di sviluppo, il POR FSE 2014-2020 subiva una **drastica riduzione di risorse (-39%)** passando da 729,2 M€ a 444,8 M€

Nel PO che ormai volge al termine della fase di spesa l'**Asse II «Inclusione sociale»** vedeva una dotazione iniziale di **88,9 M€** pari al 20% del valore complessivo del Programma

L'Obiettivo Tematico «**Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione**» prevede alla Priorità d'Investimento 9i «**L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità, la partecipazione attiva, migliorare l'occupabilità**»

Durante tale Programmazione è stata curata l'implementazione di nuovi strumenti, per rispondere in maniera mirata alle mutevoli esigenze della società, proseguendo lo sviluppo di quelli già operativi: forte del successo ottenuto, con **DGR 41/3 del 7.09.2017** il **Fondo Microcredito FSE** è stato riprogrammato per il nuovo periodo 2014-2020 al fine di sostenere la crescita economica e occupazionale del sistema isolano

Nella progettazione dei nuovi strumenti è stata curata una sempre **maggiore relazione tra i Fondi SIE**, per incrementare le risorse a disposizione e favorire una maggiore articolazione degli interventi.

Attraverso tale percorso si è giunti alla istituzione del **Fondo Social Impact Investing** destinato al sostegno finanziario di imprese, associazioni e cooperative sociali



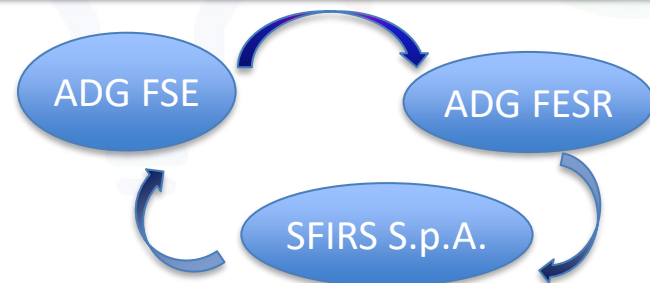


Con **DGR n. 6/13 del 2 febbraio 2016** la Giunta Regionale della Sardegna dava il via libera alla costituzione del Fondo Social Impact Investing identificando gli ambiti su cui focalizzare in via prioritaria il finanziamento di iniziative ad impatto sociale:

- Contrastare i fenomeni di **esclusione lavorativa e sociale** quali la **dispersione scolastica minorile**, la **recidiva nella commissione dei reati** e la **disoccupazione di lunga durata**
- Realizzare strumenti innovativi a supporto della **riqualificazione ambientale**

Come emerge da comunicazioni della Commissione Europea: attivando risorse del FSE a favore di imprese sociali e di attività imprenditoriali in ambito sociale possono individuarsi soluzioni alle emergenze ambientali e socioeconomiche

*Accordo di Finanziamento stipulato il 28/07/2016*



# La finanza inclusiva nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Il Fondo Social Impact Investing

Il nuovo Fondo mira specificamente a sostenere investimenti a impatto sociale (cd. **impact investing**) caratterizzati da:

- Intenzionalità dell'investitore di generare un impatto sociale
- Aspettativa di un **rendimento economico** che motivi l'investitore
- **Flessibilità del tasso** di rendimento atteso, che può allinearsi ai rendimenti di mercato o posizionarsi al di sotto del livello medio di mercato
- **Varietà** degli strumenti e delle forme di intervento, che spaziano dal debito all'equity puro
- **Misurabilità** dell'impatto, essenziale per assicurare trasparenza e accountability

In una logica di **programmazione unitaria** il Fondo SII ha avuto una dotazione di **6,8 M€** così suddivisa:

**4,8 M€** sul **POR FSE 2014-2020** Asse II «Inclusione sociale»

*Azione 9.1.4 Sperimentazione di progetti di innovazione sociale sottoposti a valutazione di impatto nel settore delle politiche sociali*

*Azione 9.2.2 Interventi di presa in carico multiprofessionale finalizzati all'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione*

**2 M€** sul **POR FESR 2014-2020** Asse III «Competitività del sistema produttivo»

*Azione 3.7.1 Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato*

Il Fondo SII si basa sull'assunto che **capitali pubblici e privati** possano intenzionalmente contribuire a creare impatti sociali positivi e, al tempo stesso, rendimenti economici

Nella realizzazione della strategia del Fondo sono coinvolti diversi attori:

## **Pubblica Amministrazione**

*Definisce le questioni sociali, eroga alle imprese beneficiarie una provvista finanziaria e riconosce una premialità se l'intervento raggiunge i risultati sociali previsti*

## **Soggetto Gestore**

*Facilita la conclusione dei contratti tra i diversi attori, monitora i programmi per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati, gestisce lo strumento*

## **Investitori**

*Forniscono capitale per la gestione dei programmi sociali, in vista del ritorno garantito dalla PA in caso di successo*

## **Imprese**

*Implementano servizi e programmi sociali di interesse per la comunità. Sono tenuti a raggiungere il risultato sociale prefissato*

## **Comunità (Popolazioni target)**

*Beneficiano di un aumento dei servizi sociali offerti, in termini di miglioramento della qualità e dell'efficienza*

## **Valutatore indipendente**

*Misura l'impatto sociale dell'intervento e il raggiungimento degli obiettivi*

# La finanza inclusiva nell'attuazione di iniziative a impatto sociale – Il Fondo Social Impact Investing

Il Fondo investe in imprese o organizzazioni no-profit, con l'obiettivo di generare un **impatto sociale, occupazionale e ambientale** misurabile insieme ad un **ritorno di tipo finanziario**.

La **remunerazione del capitale** è direttamente **legata al raggiungimento di un impatto sociale**, oltre che al ritorno economico-finanziario per gli investitori.

1. Immissione di capitali nel Fondo

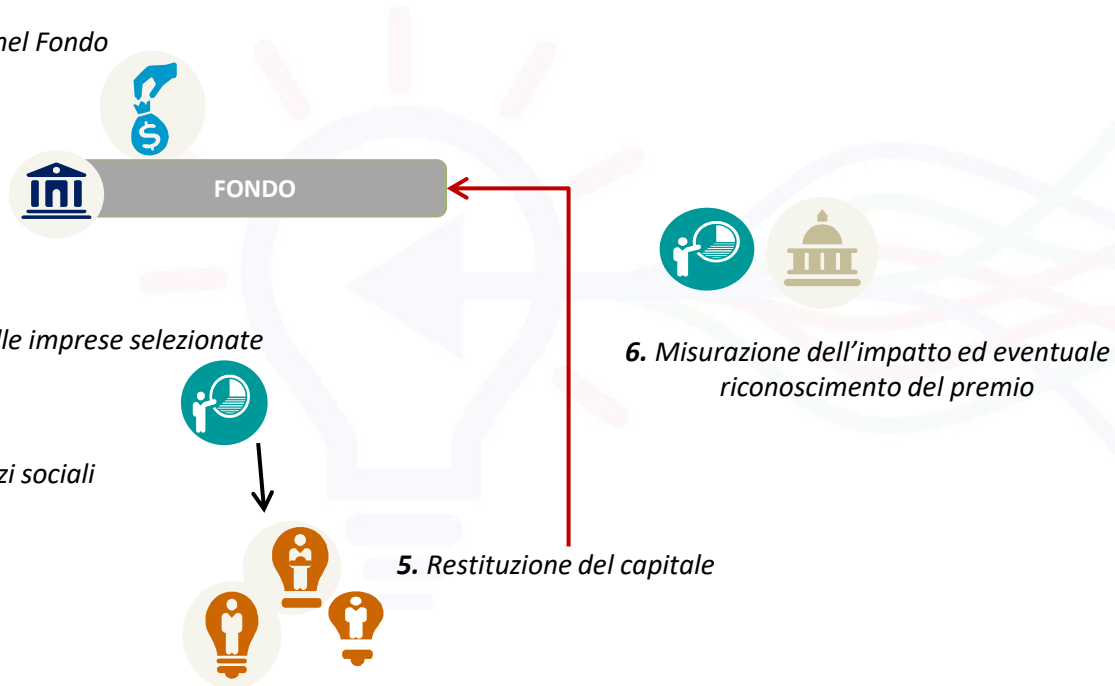
2. Selezione e valutazione globale dell'investimento proposto

3. Distribuzione del capitale alle imprese selezionate

4. Erogazione dei servizi sociali

5. Restituzione del capitale

6. Misurazione dell'impatto ed eventuale riconoscimento del premio



L'Avviso per il Fondo SII veniva pubblicato il [22/03/2019](#) ma la novità dell'intervento e la complessità della procedura ne hanno comportato una [sospensione](#). L'esplosione della pandemia con i riflessi delle misure di contrasto sulla società, l'economia e i settori produttivi hanno dilatato in maniera non prevedibile i tempi di attesa

In considerazione dell'approssimarsi della chiusura del POR FSE 2014-2020 e dei vincoli temporali per la rendicontazione della spesa, al fine di rilanciare lo strumento per i positivi effetti in grado di produrre sul tessuto sociale del territorio, si è deciso di [trasferire l'iniziativa alla nuova programmazione 2021-2027](#)

Il nuovo PR FSE+ Sardegna 2021-2027 si caratterizza per una continuità con il precedente PO nel contrasto ai fenomeni di marginalizzazione e nel perseguire obiettivi di inclusione sociale, di sostegno alla partecipazione attiva e di promozione dell'occupabilità



# La finanza inclusiva nell'attuazione delle politiche comunitarie – Il PR Sardegna FSE+ 2021-2027

Con Decisione di esecuzione C(2022)6166 del 25.08.2022 la Commissione Europea ha approvato il PR Sardegna FSE+ 2021-2027. Il Programma è fortemente improntato a superare gli effetti della crisi pandemica sul sistema economico-sociale regionale e a sostenere prospettive di sviluppo coerenti con la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile 2030 (SRSvS) approvata dalla DGR n. 39/56 del 8.10.2021

Gli indicatori del mercato del lavoro restituiscono evidenze di un disagio assai diffuso.

Il **tasso di attività** della popolazione in età lavorativa si attesta al **60,3%** rispetto ad un dato nazionale del **64,1%**, in contrazione rispetto all'anno precedente di 3,1 punti percentuali

Il livello della **disoccupazione** appare preoccupante, con un tasso al **13,3%** contro una media nazionale del **9,2%**

La **disoccupazione giovanile (15-24 anni)** registra un tasso del **40,9%** contro un dato nazionale del **29,4%**; tale situazione critica assume tinte drammatiche considerando l'indice di **mancata partecipazione al lavoro** che si attesta al **60,1%** contro un dato nazionale del **47,2%**

La **disoccupazione femminile** si attesta al **13,2%** contro un dato nazionale del **10,2%**

La **disoccupazione di lunga durata** in Regione si attesta al **6,6%** a fronte di un dato nazionale del **4,7%**

In un quadro siffatto il Programma intende adottare strategie sfidanti per promuovere l'occupazione, sostenere le competenze, ampliare la protezione sociale, favorire l'inclusione

Il Programma regionale FSE+ 2021-2027 ha una dotazione complessiva di **744 M€**, ben 284 M€ in più del precedente (+39%), così ripartita:

<input type="checkbox"/> <b>Priorità 1. Occupazione</b>	<b>232,1 M€ (31%)</b>
<input type="checkbox"/> <b>Priorità 2. Istruzione, formazione e competenze</b>	<b>174,9 M€ (24%)</b>
<input type="checkbox"/> <b>Priorità 3. Inclusione e lotta alla povertà</b>	<b>192,8 M€ (26%)</b>
<input type="checkbox"/> <b>Priorità 4. Occupazione giovanile</b>	<b>114,2 M€ (15%)</b>
<input type="checkbox"/> <b>Priorità Assistenza tecnica</b>	<b>29,7 M€ (4%)</b>

Una delle novità regolamentari significative della nuova Programmazione è la previsione di dedicare una intera Priorità del Programma all'occupazione giovanile

A fronte di un obbligo da Regolamenti di destinare a tale finalità il 12,5% dei Programmi, il PR Sardegna FSE+ 2021-2027 prevede un ammontare di risorse pari al 15% dell'intera dotazione

La descrizione della **Strategia del Programma** evidenzia il **fallimento del mercato** rappresentato dagli indicatori descritti che attestano gli squilibri economici, occupazionali, formativi e sociali

La diffusa **difficoltà di accesso al credito**, in particolare per le piccole e microimprese sarde e per le famiglie, si riflette negativamente sulla capacità di resilienza del sistema economico- produttivo e sulla promozione dell'occupazione e dell'inclusione

Il Valutatore Indipendente del POR FSE 2014-2020 aveva già segnalato le ampie **difficoltà di capitalizzazione delle cooperative**, nonostante il loro importante ruolo in molteplici campi dell'economia sociale

Anche il PR Sardegna FSE+ 2021-2027 in fase di avvio considera valida la strategia prefigurata nella "Valutazione ex ante" degli Strumenti Finanziari della Programmazione 2014-2020 secondo la quale "(...) emerge una strategia trasversale che **attribuisce agli SF un ruolo chiave a supporto delle politiche attive di intervento a sostegno dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità**. L'acquisizione di tale ruolo passa attraverso interventi sull'architettura finanziaria dei fondi che assicurino: (...) continuità; (...) sostenibilità; (...) integrazione; (...)"

Nel perseguire le molteplici finalità il nuovo PR prevede il rilancio dello strumento del **Social Impact Investing**, del **Microcredito** e del **Fondo cooperative a favore del Terzo Settore**



Sulle base delle esperienze maturate nelle due Programmazioni precedenti **il nuovo PR destina ca. 40 M€ agli SF**

## **Obiettivo: Occupazione**

Interventi di "microfinanza": **microcredito** per l'avvio e lo sviluppo delle imprese, inclusi i liberi professionisti, e del lavoro autonomo, abbinato a servizi di accompagnamento ad esempio sotto forma di tutoraggio, consulenza, formazione e mentoring, anche individualizzati

## **Obiettivo: Adattamento lavoratori**

Misure di sostegno (quali **strumenti finanziari**, voucher per servizi specialistici, voucher per formazione, altri incentivi, etc.) alle imprese sociali e al **Terzo Settore**, incluso in caso di Workers Buy Out

## **Obiettivo: Inclusione attiva**

Incentivi e strumenti finanziari per promuovere azioni di **Social impact investing**

Grazie

